Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

22 026 Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens

Nr. 480 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2015

Deze maand start NS met de publicatie van de Request for Proposal (RFP) de aanbesteding voor de aanschaf van de Intercity Next Generation (ICNG). NS is verantwoordelijk voor de aanschaf en aanbesteding van de ICNG. De nieuwe treinen, die in eerste instantie (als binnenlandse verbinding) gaan rijden op de HSL-Zuid, dienen te voldoen aan ondermeer de eisen die zijn opgenomen in de concessie voor het Hoofdrailnet (hierna: Vervoersconcessie) en in de Uitvoeringsovereenkomst Hoofdrailnetconcessie (hierna: Uitvoerings-overeenkomst). Deze stellen bijvoorbeeld eisen aan de geluidsproductie, toegankelijkheid, inbouw van ERTMS, snelheid en het tijdstip van indienststelling.

De afgelopen maanden heeft NS de verificatiefase doorlopen. Dit is een cruciale fase in het acht jaar durende aanschaftraject omdat de Functioneel Technische Specificatie (FTS) die aan de ICNG worden gesteld hierna vast komen te staan. Gezien de grote omvang van de investering en het belang daarvan voor uitvoering van het in de vervoersconcessie afgesproken vervoersaanbod op de HSL-Zuid, wil het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (concessieverlener) zeker stellen dat de verificatiefase en de daarop volgende vaststelling van de FTS op een adequate wijze is uitgevoerd (voldoen aan best practices in de sector, plausibele uitkomsten). Meer in het bijzonder wil het Ministerie van IenM onafhankelijk laten toetsen of NS in de FTS voldoende rekening houdt met de in de Vervoersconcessie en de Uitvoeringsovereenkomst gestelde eisen. In opdracht van de Ministeries van IenM en Financiën is door Mott MacDonald een audit uitgevoerd naar de wijze waarop NS de FTS voor de ICNG heeft opgesteld en naar de projectbeheersing van het programma ICNG.

Dit is in lijn met de ambitie uit de Lange Termijn Spooragenda om te komen tot scherpere sturing vanuit de rol van concessieverlener. In de

kst-22026-480
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

nieuwe Vervoersconcessie zijn daartoe onder andere mogelijkheden opgenomen voor het doen van audits (artikel 20 van de Vervoersconcessie), waarvan in dit kader gebruik is gemaakt. Ook in een eerdere fase van het aanbestedingsproces is in opdracht van het Ministerie van IenM door ADSE een audit uitgevoerd. Deze had betrekking op het proces om te komen tot inzetbaar materieel, het Plan van aanpak voor vaststelling van de materieelspecificaties, de maximum snelheid voor de ICNG en de hieraan gekoppelde planning. Uw Kamer is hierover op 26 juni 2014 (Kamerstuk 22 026, nr. 461) geïnformeerd. Voor het Ministerie van Financiën zijn de uitkomsten van de audit van belang in het kader van de goedkeuring die de aandeelhouder op grond van de statuten moet afgeven voor grote investeringen.

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de conclusies naar aanleiding van de door Mott MacDonald uitgevoerde audit en de gevolgen hiervan voor het aanbestedingsproces. De samenvatting van het rapport is opgenomen als bijlage bij deze brief[1]. Desgewenst kan het volledige rapport vertrouwelijk ter inzage worden gelegd bij uw Kamer.

Eisen Vervoersconcessie en Uitvoeringsovereenkomst

NS is op grond van de Vervoersconcessie onder andere gehouden aan de volgende eisen die ook gelden voor nieuw materieel waaronder de ICNG:

- NS dient in het dienstregelingsjaar 2021 te starten met de infasering van en het volledig uitvoeren van het binnenlandse bedieningspatroon van de ICNG op de HSL-Zuid, met rollend materieel dat ten minste 200 kilometer per uur kan en mag rijden.
- Daarnaast is NS verplicht om ervoor te zorgen dat al het rollend materieel dat zij aanschaft of ten behoeve van haar wordt aangeschaft zelfstandig toegankelijk is. Dit betekent dat reizigers met een rolstoel of scootmobiel zonder hulp van personen de trein in en uit kunnen komen.
- Voorts schrijft de Vervoersconcessie voor dat NS haar bestaande en nieuwe materieel tijdig (uiterlijk 2022) uitrust met ERTMS volgens de planning die binnen de kaders van de Voorkeursbeslissing is afgesproken.
- In de Uitvoeringsovereenkomst is een afspraak opgenomen ten aanzien van de geluidsemissie van het nieuwe materieel dat op de HSL-Zuid wordt ingezet. De Uitvoeringsovereenkomst betreft een privaatrechtelijke overeenkomst die hoort bij de Vervoersconcessie en is vertrouwelijk met uw Kamer gedeeld.

Bij het opstellen van de concept-FTS voor de ICNG heeft NS zich laten leiden de lessen die zijn getrokken uit ervaringen met eerdere materieelprojecten, waaronder de Sprinter Nieuwe Generatie (SNG) en het V250-project. Gecombineerd met de afspraken in de Vervoersconcessie over indienststelling op de HSL-Zuid (2021) heeft NS vastgesteld dat het zoveel mogelijk gebruik maken van bewezen technologie het belangrijkste uitgangspunt is bij het opstellen van de FTS voor de ICNG. Medio vorig jaar is door auditors van ADSE vertrouwen uitgesproken in het plan van aanpak van NS voor vaststelling van de FTS voor de ICNG. Wel zou op programmaniveau meer borging nodig zijn op het vlak van projectmanagement en -documentatie en meer aandacht gegeven moeten worden aan standaardisatie van processen en vastlegging daarvan in richtinggevende documenten. Hieraan is inmiddels aandacht besteed (zie onder uitkomsten audit).

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voorafgaand aan het vaststellen van de *definitieve* FTS heeft NS de afgelopen maanden gesprekken gevoerd met leveranciers over de *concept*-FTS. In deze zogenaamde verificatiefase is ondermeer getoetst of deze specificaties technisch maakbaar zijn en geen negatief effect hebben op de concurrentie tijdens het aanbestedingsproces. Daarnaast hebben onafhankelijke experts NS geadviseerd over de haalbaarheid van de afgesproken geluidsemissie uit de Uitvoeringsovereenkomst.

Opzet van de procesaudit

In de audit is – op hoofdlijnen voor de gehele FTS en meer specifiek voor geluid, toegankelijkheid en ERTMS – beoordeeld of NS de geselecteerde marktpartijen in de verificatiefase voldoende heeft bevraagd. Met name waar het gaat om de mogelijkheden om te voldoen aan de concessie-eisen alsmede de eisen uit de Uitvoeringsovereenkomst en de bijbehorende randvoorwaarden waaronder doorlooptijd, (ontwikkel)risico's, kosten en eventuele andere consequenties. Onderdeel hiervan is een plausibiliteittoets op het hiervoor genoemde advies van onafhankelijke experts aan NS over de haalbaarheid van de afgesproken geluidsemissie uit de Uitvoeringsovereenkomst. Tijdens de audit is ook gekeken naar de wijze waarop NS afwegingen maakt (o.a. technisch en financieel) en besluiten neemt op basis waarvan NS de definitieve FTS vaststelt (op hoofdlijnen voor de gehele FTS en meer specifiek voor geluid, toegankelijkheid en ERTMS). Specifiek ten aanzien van ERTMS is getoetst in hoeverre NS in de FTS adequaat omgaat met planningsrisico's. Bijvoorbeeld ingeval de technische specificaties voor invoering van ERTMS nog niet bekend zijn bij aanschaf van de ICNG. Voorts is ook nagegaan of NS naar aanleiding van het ADSE-rapport de aanbevelingen heeft opgevolgd.

Tijdens de audit is de FTS-documentatie beoordeeld op volledigheid en juistheid en vergeleken met internationale best practices binnen de sector door een team van technische auditors die jarenlange ervaring hebben met de beoordeling van gelijksoortige FTS-trajecten binnen de sector. Daarnaast zijn specialisten met specifieke technische kennis ingeschakeld om de specificaties voor geluid en ERTMS te beoordelen.

Uitkomsten van de audit

FTS, projectbeheersing, toegankelijkheid en ERTMS

Op basis van desk-research en interviews komen de auditors van Mott MacDonald tot de algemene conclusie dat de FTS «logical, robust and comprehensive» is en voldoet aan internationale best practices binnen de sector. De auditors zijn wel van mening dat de leveranciers niet expliciet worden uitgedaagd om verbeteringen aan te brengen ten opzichte van de minimale eisen. Maar de auditors merken tegelijkertijd op dat dit past bij de strategie om zoveel mogelijk gebruik te maken van bewezen technologie ter vermijding van vertraging in het aanbestedingsproces.

NS heeft volgens de auditors voldoende maatregelen genomen om het door ADSE geconstateerde tekort aan borging van projectmanagement en documentatie op programma-niveau en het tekort aan standaardisatie en vastlegging van richtinggevende documenten op ondernemingsniveau weg te nemen.

De besluitvorming over de vaststelling van de specificaties voor toegankelijkheid voldoet aan de best practice binnen de bedrijfstak. De daarin opgenomen uitschuiftrede is volgens de auditors de maximaal haalbare oplossing om de afstand tussen trein en bestaande perrons te overbruggen.

In de FTS zijn voldoende waarborgen opgenomen om te borgen dat de technische specificaties voor ERTMS in de treinen aansluiten bij die in de baan, nu en in de toekomst wanneer het definitieve besluit is genomen over de technische specificaties die gaan gelden bij de voorziene uitrol van ERTMS conform het Voorkeursbesluit ERTMS. Wel waarschuwen de auditors voor het mogelijk prijsopdrijvende effect van de vereiste waarborgen en de mogelijk negatieve werking hiervan op de concurrentie tijdens de aanbesteding. NS zal worden verzocht om in samenwerking met het programma ERTMS onderzoek te doen naar mogelijke mitigerende maatregelen voor deze prijsopdrijvende effecten (bv. open calculatie).

Geluid

Uit de audit van Mott MacDonald blijkt dat het opnemen van de afgesproken geluidsemissie uit de Uitvoeringsovereenkomst in de FTS een risico oplevert voor het ICNG-programma, namelijk dat de trein niet tijdig wordt geleverd of op andere punten niet voldoet. Fabrikanten geven aan dat het reeds een uitdaging is om te voldoen aan de nieuwe Europese geluidsnorm (TSI geluid 2014), maar dat dit haalbaar is. Het is volgens fabrikanten niet mogelijk om met bestaande, bewezen techniek, te voldoen aan de afgesproken lagere geluidsemissie uit de Uitvoeringsovereenkomst. Mott MacDonald concludeert daarom dat bij de huidige stand van de techniek zeer beperkte mogelijkheden voorhanden zijn om het geluidsniveau van de ICNG terug te brengen tot het niveau van de afgesproken geluidsemissie uit de Uitvoeringsovereenkomst zonder dat dit ten koste gaat van andere (harde) eisen zoals toegankelijkheid, tijdige levering en bewezen technologie.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de audit en de signalen die zij van de fabrikanten heeft ontvangen tijdens de verificatiefase, heeft NS mij verzocht akkoord te gaan om de aanbesteding in te gaan met de Europese geluidsnorm als verplichte eis in de RFP in plaats van de afgesproken geluidsemissie zoals opgenomen in de Uitvoeringsovereenkomst.

Op basis van de conclusies van de audit en tegen de achtergrond van de lessons learned van vorige aanbestedingstrajecten acht ik dit voorstel van NS – onder een aantal voorwaarden – acceptabel. Het betreft de volgende voorwaarden:

- Het nieuwe ICNG materieel zal voldoen aan de nieuwste Europees overeengekomen industrienorm, de TSI Noise (2014). Deze is van kracht sinds 1 januari 2015 en is 3 dB(A) strenger dan de vorige TSI (2008). Het nieuwe materieel dat wordt ingezet ten behoeve van de infasering van en het volledig uitvoeren van het binnenlandse bedieningspatroon van de ICNG op de HSL-Zuid in 2021, is daarmee het meest geluidsarme materieel wat nu op de markt te krijgen is.
- Vanwege de gebleken risico's om de afgesproken geluidsemissie voor dit materieel te realiseren is IenM bereid deze afspraak uit de Uitvoeringsovereenkomst voor de ICNG niet van toepassing te verklaren. In ruil hiervoor betaalt NS een eenmalige bijdrage van € 10 mln. De concessieprijs wordt in 2015 eenmalig met dit bedrag verhoogd.
- Aangezien de technische ontwikkeling op het gebied van geluidsproductie van materieel niet stil staat, zal NS zich inspannen om bij revisies van de ICNG voor de HSL Zuid de mogelijkheden voor verdere geluidsreducerende maatregelen te onderzoeken en indien haalbaar te implementeren. Randvoorwaarden daarbij zijn in ieder geval dat de betrouwbare inzet van het materieel op de HSL-Zuid geborgd blijft, evenals het voldoen aan de overige eisen uit de Vervoersconcessie én dit past binnen de reguliere revisiekosten ten behoeve van de ICNG.

- Tot slot zal NS bij een nieuwe aanbesteding van materieel voor inzet op de HSL Zuid opnieuw onderzoeken of het in de Uitvoeringsovereenkomst afgesproken niveau van geluidsemissie realiseerbaar is (tegen de achtergrond van de dan geldende TSI Noise) en indien dit mogelijk blijkt dit in de eisen opnemen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld